

Ordenamiento territorial y conservación en Costa Rica¹

Fernando Sáenz*, Jean-François Le Coq, Cristina Villalobos*, Cecile Cathelin****

* : Centro Internacional de Política Económica y Desarrollo Sostenible (CINPE), de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), Heredia, Costa Rica;

** : Centro de cooperación internacional en investigación agronómica para el desarrollo (CIRAD), UMR ART-Dev

Resumen:

Costa Rica es considerada como un caso exitoso por su política de conservación y sus logros en la protección de recursos naturales. Sin embargo, a pesar de estos logros, se mantienen varios problemas ambientales y se desarrollan nuevos retos ambientales. En este documento se propone un análisis de la evolución y del desempeño de las políticas públicas que contribuyen al ordenamiento territorial. Evidenciamos una brecha importante entre el grado de desempeño de las políticas de conservación *sensu stricto* y el grado de desempeño de políticas públicas de desarrollo territorial. Si las políticas de conservación *sensu stricto* se han beneficiado de muchos factores favorables tal como el apoyo internacional seguido y una voluntad política clara desde los 90s, las políticas territoriales se enfrentan a muchos limitantes tal como un grado de descentralización política administrativa limitado, un falta de capacidades locales, que no se ha podido superar por falta de intenciones políticas claras y continua. Concluimos sobre las limitantes del sistema de las políticas públicas actuales ha enfrentar de manera eficiente a los desafíos actuales, y recomendamos un mejor coordinación entre estas políticas.

Palabras claves: Conservación, ordenamiento territorial, política pública, Costa Rica

¹ Comunicación presentada en el Ponencia en el congreso SEPIA XIV, 23-26 de agosto 2011, Piura, Perú.

Sommaire

Introducción	3
1 – Marco teórico y conceptual.....	4
2- Evolución de los marcos de políticas públicas regulando los espacios rurales y urbanos.....	5
2.1. Las políticas de conservación sensu stricto.....	6
2.2. Las políticas sectoriales	8
2.3. Las políticas territoriales (o políticas de regulación territoriales).....	8
3 - Interés y limitantes del esquema de conservación vs ordenamiento territorial	12
3.1. La situación actual	12
3.2. Logros y limitantes de la situación actual	13
4 - Conclusión	15
Bibliografía.....	16

Introducción

Costa Rica está considerada y reconocida como país exitoso en la conservación de sus recursos naturales (Steinberg, 2010). El país cuenta con más del 5% de la biodiversidad terrestre, por lo que constituye un punto focal por la conservación. Adicionalmente, las políticas públicas adoptadas por el país en materia de conservación han logrado cubrir un 25% de su territorio algún estatus de protección de sus recursos naturales, revertir la tasa de deforestación y volver a alcanzar más de un 50% de cobertura boscosa.. Además, Costa Rica ha sido involucrada fuertemente en las cumbres a nivel internacional sobre el Cambio Climático (CC) y la biodiversidad, y ha desarrollado un papel protagónico en las políticas ambientales regionales al nivel Centro Americano. Por lo tanto, Costa Rica es un país conocido y reconocido como un “país verde” (o por lo menos goza de una imagen de “país verde”).

A pesar de esta imagen legítima de país verde, Costa Rica sigue enfrentando muchos desafíos ambientales y limitantes para lograr una gestión sostenible de sus recursos naturales. Hay retos importantes que están pendientes, como detener o atenuar la contaminación de ríos y mantos acuíferos, mejorar la gestión de desechos sólidos en un país cada vez más urbanizado, manejar mejor las tensiones que se dan alrededor de la deforestación. Aunque la tala ilegal se ha controlado considerablemente, siempre persiste la deforestación debido a usos de la tierra más rentables (urbanización, turismo masivo, agricultura intensiva, minería, entre otros) y a la presión del sector forestal debido a la escasez de madera. Adicionalmente, el país concentra más de la mitad de la población en el Valle Central, en lo que se conoce como la Gran Área Metropolitana (GAM), la cual crece continuamente sin mayor planificación, amenazando zonas de protección, remanentes de bosques, territorios rurales y zonas de recarga acuífera. Así se dan continuamente tensiones y conflictos sobre el uso de la tierra, tanto en territorios urbanos como en los rurales.

En este contexto, el ordenamiento territorial es un tema que ha surgido repetidamente en Costa Rica por años ya, pero que mantiene su vigencia en cuanto a la necesidad de impulsar un desarrollo más sostenible de los diferentes territorios. Si bien es cierto que existe bastante literatura que describe las políticas públicas de conservación de manera específica y que discute sus logros específicos en uso y conservación (Evans, 1999; Steinberg 2001), existen pocos estudios que reflejen más políticas de ordenamiento territorial.

El objetivo central de esta ponencia es de presentar, analizar y discutir los elementos de políticas públicas que contribuyen a regular los usos de los espacios rurales y urbanos en Costa Rica. En particular, focalizaremos en evidenciar y analizar las causas y consecuencias de una brecha entre el nivel de desempeño de las políticas de conservación *sensu stricto*, que representan una forma de ordenamiento territorial principalmente “*top-down*”, y el grado de desempeño limitado de las políticas de regulación territorial de índole más local.

Esta ponencia se articula en 4 partes. En la primera parte, revisaremos los conceptos de ordenamiento territorial tal que propuesto en la literatura. En la segunda, describiremos y comparemos la evolución de los marcos de políticas de la conservación y de las políticas territoriales que contribuyen a un ordenamiento territorial en Costa Rica. En la tercera parte,

discutiremos los limitantes del sistema actual, enfocándonos en los limitantes intrínsecos de varios modelos de acción pública y las limitantes ligadas a la coordinación entre estos modelos de acciones. Finalmente concluimos en la cuarta sección.

1 – Marco teórico y conceptual

Existen diferentes concepciones sobre la noción de ordenamiento territorial. Además, la idea ha evolucionado con el paso del tiempo. Antes del surgimiento de las políticas de ordenamiento territorial, los países latinoamericanos experimentaron diversas opciones de planificación tanto sectoriales como pluri sectoriales, mediante las cuales se incidía sobre el territorio (Massiris, 2002). El autor recalca que hubo una evolución desde 1940 con las políticas de Planificación Regional. Para 1950, el crecimiento de las principales ciudades latinoamericanas hizo que las autoridades voltearan la mirada hacia las políticas de Planificación Urbana. Diez años más tarde, las políticas fueron orientadas a la Planificación Económica. Con la inclusión del término eco desarrollo en los años de 1970, se introduce la variable ambiental como un elemento clave, dando paso a la Planificación Ambiental. En los ochentas, se da inicio la creación de planes reguladores y leyes para respaldar lo que se conoce hoy como ordenamiento territorial. La CEPAL considera un elemento importante a destacar el sentido acumulativo de estas políticas que no se sustituyen, sino que permanecen, estableciendo desafíos claros de coordinación y articulación (Echeverri y Sotomayor, 2010).

La revisión de definiciones en la literatura latinoamericana deja entre ver que el ordenamiento territorial va más allá de la organización físico-política de los territorios (Cuadro 1). Hoy en día se hace énfasis en la necesidad de incorporar elementos sociales, culturales y ambientales, que circunscriben las particularidades de cada lugar, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas.

Cuadro 1: Algunas definiciones de ordenamiento territorial

“El ordenamiento ambiental del territorio para América Latina y el Caribe se plantea como un proceso de organización del territorio en sus aspectos económicos y sociales que permita la incorporación de mayor número de componentes endógenos en forma consensuada y que compatibilice los llamados valores ambientales del territorio, las aspiraciones sociales y la mantención de niveles de productividad crecientes en las actividades económicas” (Montes Lira, 2001)
“Un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente” (Jordan y Sabatini, 1988).
“La Ordenación del Territorio es la proyección en el espacio de las políticas social, ambiental, cultural y económica de una sociedad, cuyas estrategias implican usos y aprovechamientos del suelo (Gómez Orea, 1994 in Recalde y Zapata, 2007)”
“La ordenación territorial se presenta finalmente como un instrumento en la gestión de los recursos naturales si se quiere equilibrar los usos del suelo en función de su capacidad, prevenir los impactos negativos y revertir los procesos de degradación actuales” (Recalde y Zapata, 2007)
Como es un proceso político, económico, social, ambiental y cultural encaminado a determinar los usos de los espacios geográficos de un territorio, a fin de dar sostenibilidad al desarrollo y al manejo sustentable de los recursos naturales (Astorga Gättgens, 2011 La Nación, 2011).

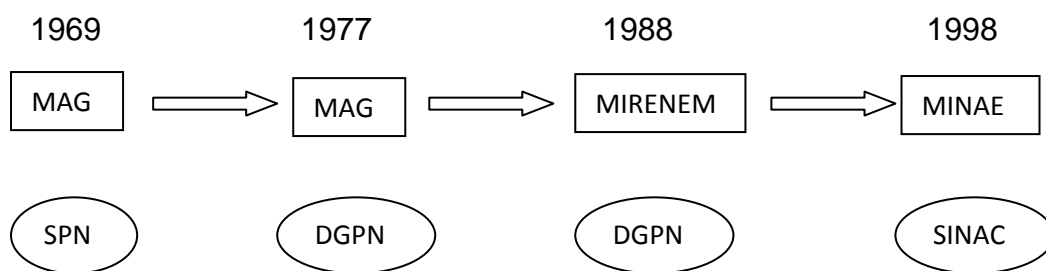
Fuente: compilación de los autores

En resumen, el concepto de ordenamiento territorial ha evolucionado conjuntamente con los problemas a los que se han enfrentado los encargados de la toma de decisiones. El surgimiento de nuevos elementos a considerar y de la inclusión de las personas en la toma de decisiones se han convertido en las premisas esenciales para llevar a cabo las políticas. Sin embargo, en los países latinoamericanos se requiere un esfuerzo en términos políticos, el cual solamente tendrá resultados en la medida que la aplicación de las acciones sean legítimas y validadas y por los diversos actores sociales.

2- Evolución de los marcos de políticas públicas regulando los espacios rurales y urbanos

En esta segunda parte, describimos la evolución de las políticas que afectan y regulan los usos de los espacios rurales y urbanos. Separamos 3 grandes rumbos de políticas: 1) las **políticas de conservación sensu stricto** que crean espacios con reglas y restricciones específicos en relación a su uso, 2) las **políticas sectoriales** que regulan el uso de los recursos de manera transversal sobre los espacios rurales o urbanos, 3) las **políticas territoriales** que fomentan la gestión y la planificación local del desarrollo y del manejo de recursos naturales (Figura 1).

Figura 1 : Evolución administrativa de la toma en cuenta de las áreas protegidas en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base en los sitios web del Minae y del SINAC

2.1. Las políticas de conservación sensu stricto

Costa Rica cuenta con una experiencia larga en materia de política de conservación basada sobre la creación de espacios específicos (Áreas Protegidas) donde el uso es fuertemente regulado para la conservación de hábitats.

Desde los años 50s, la idea fue de crear espacios donde se prohíbe todo tipo de usos de suelo alternativo que pueden afectar los recursos naturales. La primera expresión práctica de esos espacios fueron los “Parques Nacionales” (PN), y posteriormente surgieron otras categorías de áreas de conservación un poco más permisivas, como los “Refugios de Vida Silvestre (RVS)” o las “Reservas Biológicas” (RB). (Cuadro 2) Luego, apareció el concepto de los corredores biológicos cuyo la idea fue de garantizar la conectividad entre las áreas protegidas, para permitir los intercambios entre especies protegidas en los parques, recrear el flujo biológico y recuperar los sistemas degradados.

Los dos primeros parques nacionales fueron creados en 1955 en el área de conservación Volcánica Central: el del volcán Turrialba y el del volcán Irazú. Después en 1963 la reserva Cabo Blanco fue establecida. La primera ley forestal de 1969 introducía elementos importantes para crear espacios protegidos. Eso llevó a la creación de la DGF en la cual había un departamento de parques nacionales bajo la tutela del MAG. Ese departamento fue encargado de trabajar sobre un primer sistema de áreas protegidas, mantener control y protección y determinar las diferentes categorías de áreas de conservación. En los 1970s, el Servicio de los Parques Nacionales (SPN) fue establecido bajo la tutela del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La mayoría de los PN fueron establecidos en los años 70's. En 1988 fue institucionalizado el primer ministerio del ambiente bajo el nombre de MIRENEM (Ministerio de REcursos Naturales Energía y Minas) que llegó a tener competencias en materia de minas, energía, pero también de recursos naturales. El SPN fue transferido en el MIRENEM. Luego con la ley Orgánica del Ambiente de 1995, se creó la segunda forma del ministerio: el MINAE (Ministerio de Ambiente y Energía). En el mismo año, la DGF, el SPN y la DVS se fusionaron para crear el actual Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) que fue oficializado en 1998 con la Ley de la Biodiversidad, y qué fijó su organización técnica y administrativa.

Esta evolución ilustra una tendencia, al inicio se prevalece **una visión excluyente** de la conservación: la primera idea fue de crear espacios de conservación (parques, refugios) donde la presencia humana estaba limitada. La idea de esta política pública era de comprar los terrenos a propietarios privados, a veces con el apoyo de la cooperación internacional o con donaciones privadas (caso del parque de Santa Rosa). El papel de la administración era principalmente coercitivo basado sobre el control de no destrucción de los hábitat dentro de estas áreas.

A partir de los años 90, el concepto de la conservación evolucionó con una visión “**más incluyente**”, extendiendo las áreas de protección mas allá de los parques y reservas que existían, considerando espacios de tierras privadas donde las poblaciones pueden vivir. Esta orientación se tradujo por la creación de Corredores Biológicos (CB) que son espacios entre parques o refugios que permiten garantizar la conectividad de especies.

La segunda evolución del marco institucional y de las políticas de conservación es la creación del Sistema Nacional de Área de Conservación (SINAC) que juntan las diferentes direcciones previas. Además, cambio la gestión ambiental, considerando no solamente los áreas protegidas pero definiendo 10 áreas de conservación que cubre todo el territorio costarricense. Esta nueva forma de gestión se traduce por una mayor autonomía de gestión al nivel local a través de consejos regionales de área de conservación donde participan actores públicos, privados y de la sociedad civil local.

Cuadro 2: Cronología de la construcción del marco de las políticas de conservación en Costa Rica

Fecha	Leyes	Puntos principales
1955	Ley de protección de los volcanes	Crea 2 km de parque alrededor de los cráteres de los volcanes
1969	1era Ley forestal	
1977	<i>Ley 6084 : Creación del Servicio de Parques Nacionales</i>	Establecimiento de 5 categorías de áreas protegidas : Parques nacionales , reservas biológicas, reservas forestal, refugios de vida silvestre
1983	Ley de conservación de la fauna silvestre	
1992	Ley de conservación de la vida silvestre	
1995	Ley Orgánica del Ambiente (n°7554)	
1996	4ta Ley forestal (n° 7575)	Prohibición de cambio de uso del suelo, inicio del programa de PSA
1998	Ley de biodiversidad (n°7788)	Reconocimiento del Sistema Nacional de Área de Conservación (SINAC)

Fuentes: Elaboración propia

2.2. Las políticas sectoriales

Además de las políticas de conservación *sensu stricto* que rigen las áreas protegidas, Costa Rica ha desarrollado a lo largo de su historia leyes sectoriales que regulan el uso del suelo. Podemos describir 3 grandes rumbos de políticas que afectan el uso de los espacios: las políticas forestales, las políticas sobre la gestión de recursos hídricos, y las políticas de conservación, manejo y uso del suelo.

Las políticas forestales son muy vinculadas a las políticas de conservación. De hecho, varias herramientas de conservación fueron implementadas a raíz de diferentes leyes forestales. Las leyes forestales han evolucionado desde la primera ley de 1969, a la última ley de 1996, así como las herramientas de la política forestal. Si la lucha contra la deforestación es el eje director que prevalece desde la primera ley, las herramientas y modalidad de acciones han evolucionado, pasando de la “regulación de corta” y del programa de reforestación, a la prohibición del cambio de uso del suelo, compensado por programa de Pago por Servicios Ambientales o PSA. El PSA integró apoyo a la reforestación y la gestión sostenible, pero también pagó por conservación y regeneración de bosques. Así, a partir de 1996, la ley forestal # 7575 introduce una fuerte restricción a fuera de las áreas protegidas en término de deforestación, con la prohibición de cambio de uso de suelo.

Las políticas de gestión del agua han puesto una serie de restricciones al uso del suelo para garantizar el abasto continuo de la misma. De hecho las leyes más antiguas son las aquellas orientadas a la conservación del agua. Así en 1888, la ley 65 decreta inalienable una zona de terreno de 2 kilómetros de ancho a uno y otro lado de la cima de la montaña del volcán Barva, en el Valle Central. Luego, en el año 1942 se formula la Ley de Aguas # 1634, que formaliza el dominio público de las aguas y con ello que su explotación o aprovechamiento no pueden alterar substancialmente las características naturales de los afluentes. Además, nace el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), el cual se transforma en el actual Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA).

En 1998, se promulgó la Ley 7779 Uso Manejo y conservación de Suelos, cuya responsabilidad en la aplicación corresponde al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y al de Ambiente y Energía (MINAE). Su fin fundamental es proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales, mediante el fomento y la planificación ambiental adecuada.

En término institucional, un hito nacional fue la creación de Secretaria Técnica Ambiental (SETENA), la cual supervisa los estudios de impacto ambiental, requisito indispensable para cualquier obra de inversión de gran envergadura en el país. La creación de SETENA marca la consolidación de la inclusión de la dimensión ambiental en la gestión de las actividades e inversión en el país.

2.3. Las políticas territoriales (o políticas de regulación territoriales)

En políticas territoriales se pueden considerar varios rumbos de políticas: las políticas consideradas de ordenamiento territorial, y las políticas de desarrollo territorial.

El ordenamiento territorial en Costa Rica tiene sus raíces con la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 1954 (Cuadro 3). Aunado a ellos, en 1963 con la creación de la Ley N° 3087 de Planificación se dieron las primeras pautas legales, así

como la creación de la Oficina de Planificación (OFIPLAN) que tenía como función coordinar la acción planificadora del Estado, la preparación e impulso de políticas y la definición de acciones en procura de una mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública, con el objetivo de orientar el desarrollo nacional.

Al igual que las demás naciones latinoamericanas, Costa Rica empieza a sentir los problemas del crecimiento acelerado de la población que vivía en las zonas urbanas. En 1968, para suplir el conflicto se concreto la Ley N.º 4240 sobre Planificación Urbana, donde se plasmaron los primeros lineamientos sobre la necesidad de la planificación. En 1974, se deroga la Ley 3087 para darle paso a la Ley N.º 5525 de Planificación Nacional, en esta se convierte la OFIPLAN en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) con el objetivo de ampliar sus competencias y ámbitos de acción.

Sin embargo, es hasta 1982 con la Planificación Urbana de la Gran Área Metropolitana (Plan GAM) que se dio un paso realmente importante en torno a la ejecución de acciones. El Plan GAM era un plan regulador que pretendía visualizar los usos generales del suelo y los límites urbanos de la zona definida, con el afán de ser un instrumento de planificación urbana regional que rigiera las municipalidades y el establecimiento físico para la expansión urbana de zonificación industrial. Dentro de sus puntos a favor se destaca la incursión incipiente del trabajo multidisciplinario y la incorporación de la participación inter-institucional (PRUGAM).

Otro de los elementos claves en el ordenamiento territorial fue la creación del Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones en 1982, donde se establecieron los requisitos técnicos para la actividad de construcción. Así mismo, en 1995 la Ley Orgánica del Ambiente se convierte en un elemento más a tomar en consideración dentro del marco del ordenamiento territorial, el objetivo era posicionar una política de Estado en materia ambiental, además de consolidar la autoridad ambiental rectora y planificadora de políticas y metas ambientales, establecer mecanismos de coordinación y enlaces institucionales intersectoriales, sectoriales y territoriales. (Estado de la Nación, 2006).

En 2002, la Sala Constitucional da un gran paso en materia de ordenamiento territorial y conservación, estableciendo mediante el voto No. 2002 –01220 sobre el expediente 01 – 002886 – 0007 – CO del 6 de febrero del 2002, la disposición donde se recalca que todo plan regulador de desarrollo urbano debía contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental.

Bajo el mandato del presidente Abel Pacheco en el período del 2004, se formuló el proyecto de Planificación Urbana de la Gran Área Metropolitana, con el fin de actualizar y diseñar una herramienta para la planificación la actividad de los principales cantones del país. En el 2009 se dio la aprobación ambiental de PRUGAM, sin embargo, el año siguiente fue rechazado por el INVU. Después de este fracaso, el MIDEPLAN establece la necesidad de reactivar y el fortalecer el Sistema Nacional de Planificación para el 2010-2014. En búsqueda de la transformación en la gestión institucional, algunas de las cuáles deberían tener importantes repercusiones en su estructura y funcionamiento (MIDEPLAN).

Cuadro 3: Cronología de la construcción del marco de las políticas ordenamiento territorial

Año	Ley o reglamento	Elementos de ordenamiento territorial en Costa Rica
1963	Ley de Planificación (N° 3087)	Creación de la Oficina de Planificación (OFIPLAN). Función: coordinar la acción planificadora del Estado, la preparación e impulso de políticas y la definición de acciones en procura de una mayor eficiencia en los servicios prestados por la Administración Pública, con el objetivo de orientar el desarrollo nacional.
1968	Ley N.° 4240 Ley de Planificación Urbana	Los preceptos legales que vienen a establecer en la actualidad las condiciones para dirigir la planificación en los municipios y sus ciudades están contenidos en la Ley de Planificación Urbana ² Segun esta ley, cada municipalidad (cantón) debe definir una política de planificación urbana. Estos planes deben tener : una indicación de la políticas de desarrollo de la área planificada, establecer los usos de la tierra, y tomar en cuenta las características físicas de la región y las disponibilidades en agua en termino de calidad y cantidad.
1974	Ley N.° 5525 Ley de Planificación Nacional	Deroga por completo la Ley 3087. Convierte a OFIPLAN en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), debido a la necesidad de ampliar sus competencias y ámbitos de acción.
1982	Planificación urbana de la Gran Área Metropolitana –Plan GAM	Plan GAM 1982: Desarrollado por el INVU por lo establecido en el artículo 2°, 4°, 63 y transitorio 2° de la Ley Planificación urbana 4240 de 1968 ¿En qué consistió? Era Plan Regulador mayor, zonificación, usos generales del suelo y límites urbanos. ¿Qué dejó pendiente? La instrumentación administrativa, jurídico, financiera y de participación. No se actualizó ¿En que contribuyó? Único Instrumento de planificación urbana regional. Rige a los municipios GAM sin Plan Regulador Estableció un límite físico a la expansión urbana zonificación industrial. ³ Dentro de sus aspectos metodológicos importantes de resaltar, se encuentra la incursión, aunque incipiente del trabajo multidisciplinario y se intenta incorporar la participación inter-institucional.
1982	Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones	Estable los lineamientos técnicos que permiten la construcción en un lugar
1997	Modificaciones al Plan GAM	
2002	Sala Constitucional en el voto No. 2002 –01220 sobre el expediente 01 – 002886 – 0007 – CO del 6 de febrero del 2002	La Sala Constitucional recalca que todo plan regulador de desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental
2004	Impulsó de PRUGAM	Planificación urbana de la Gran Área Metropolitana –Plan GAM
2006	Modificación de planes reguladores	Introducción de la variable ambiental en el ordenamiento territorial en los planes reguladores

² Mora Francisco. Municipalidades, INVU y planificación urbana. Ambientico.

<http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/118/protti.htm>

³ http://www.prugam.go.cr/que_buscamos_resolver.htm

Cuadro 3b: Cronología de la construcción del marco de las políticas ordenamiento territorial

Año	Ley o reglamento	Elementos de ordenamiento territorial en Costa Rica
2009	Aprobación ambiental de PRUGAM	
2010	El Plan GAM fue rechazado por el INVU	
2010-2014	Reactivación y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación	Según la página web de MIDEPLAN: En la actualidad, el Sector Público costarricense requiere profundas transformaciones en la gestión institucional, algunas de la cuáles deberían tener importantes repercusiones en su estructura y funcionamiento. En este contexto y en virtud de la urgente necesidad de promover dichos cambios en la gestión estatal, la presente Administración coloca el tema de la Reactivación y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación, como un desafío estratégico para la Agenda de Modernización del Estado definida para el período 2010-2014.

Fuentes: Elaboración propia

A la par de las políticas de descentralización y de planificación (a menudo orientadas hacia los espacios urbanos), se han desarrollado políticas de desarrollo territorial rural impulsadas por el MAG y por actores de la cooperación internacional como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), como lo es el Programa de Desarrollo Rural (PDR). Este programa nace con el objetivo de fomentar el desarrollo en territorios de menor índice de desarrollo, e impulsar y fomentar, con herramientas participativas, la planificación territorial en zonas rurales. En general, estas iniciativas no tienen muchos recursos institucionales. Sin embargo, en el marco del desarrollo de la Estrategia Centro Americana de Desarrollo Rural Territorial Sostenible (ECADERTS), aprobado en el año 2010 por los ministros de agricultura de Centro América, se observa actualmente un nuevo impulso hacia las políticas de desarrollo rural con un enfoque territorial.

Por otro lado, la revisión de los marcos de políticas que afectan los usos de los espacios permite evidenciar una superposición de políticas de objetivos contrastados (Cuadro 4) Se nota un tendencia a tomar en cuenta de manera más transversal los retos ambientales. Además, se evidencia una brecha entre el desarrollo de las políticas de conservación y las políticas de desarrollo territorial (entendido como política territorial). Se nota que las políticas fueron concentrándose mientras que las políticas de ordenamiento territorial o de desarrollo territorial se quedaron más limitadas. Al final las regulaciones sobre los usos de los espacios, que contribuyen a afectar las posibilidades de ordenamiento territorial en Costa Rica son la resultante de varios tipos de políticas que se ha construido por capas a lo largo de la historia.

Cuadro 4: Síntesis de las políticas y reglas que regulan el uso de los espacios en Costa Rica

Políticas	Objetivos	Tipo de regla	Tipo de espacios	Institución
Políticas de conservación (Áreas protegidas)	Conservar hábitat naturales	Restictivas excluyentes (PN, RVS, RB,...) o incluyentes (CB, AC)	Áreas específicas de interés para biodiversidad Publicas (o privadas)	MINAE - SINAC
Políticas forestales**	Luchar contra la deforestación	Restricción (interdicción de cambio de uso de suelo) + Incentivos financieros (PSA)	Forestal y plantaciones de arboles	MINAE Fonafifo
Políticas de recursos hídricos	Mantener cantidad y cualidad del abastecimiento en agua	Restictivas (interdicción de construcción, cambio de uso de suelos, cerca de nacientes)	Todos los espacios	MINAE – DGE
Políticas de suelos	Evitar la erosión y perdida de suelos	Interdicción de cultivo en zona de alta pendiente	Todos las tierras agrícolas	MAG-MINAE
Políticas territoriales en zona urbana	Ordenamiento territorial para el desarrollo de zonas urbanas	Planificación urbana participativa (PRUGAM)	Comunidades urbanas (específicamente GAM)	INVU
Políticas territoriales en zona rural	Ordenamiento territorial para el desarrollo rural sostenibles	Planificación desarrollo territorial (PDR)	Comunidades rurales (bajo índice de desarrollo)	MAG
Políticas territoriales descentralizada	Control y gestión del ambiente por los municipios Planificación desarrollo municipal	Plan desarrollo municipal Plan reguladores	Cantones	IFAM, Min descentralización

Fuentes: Elaboración propia

3 - Interés y limitantes del esquema de conservación vs ordenamiento territorial

En esta ultima parte, analizamos la situación actual del ordenamiento territorial y sus consecuencias sobre la gestión sostenible de los recursos (o para el desarrollo sostenible)

3.1. La situación actual

El ordenamiento territorial en Costa Rica resulta de una compleja suma de varias políticas de conservación, sectoriales y de políticas territoriales más recientes. La situación actual se caracteriza por una multiplicidad de leyes, decretos y herramientas que afectan los usos de los espacios rurales. Así existen **múltiples formas de regulación**, más o menos restrictivas. En términos de planificación para el desarrollo, y la conservación y gestión de recursos naturales, se superponen varias herramientas en los territorios (**multi capas**): Una planificación nacional (hecha por Mideplan), un planificación municipal (que sigue siendo muy limitada), así como varias formas de planificación específicas, como la planificación de las áreas de conservación (definidas en los Comité Regional de Área de Conservación).

Se evidencian dos lógicas de intervención pública a nivel de la gestión de los espacios y los territorios. Por un lado, se encuentra una lógica de política estatal nacional desarrollada de manera más o menos desconcentrada (PSA, por ejemplo). Por otro lado, se da una política territorial definida a nivel micro local (municipalidades). Entre estos dos niveles de lógicas, se pueden evidenciar intentos de construcción de “territorios de proyecto”, los cuales se definen por la escala de una problemática particular. Estos “territorios” incluyen en su funcionamiento una participación de los actores locales. Ejemplos de estos actores locales son: los Áreas de Conservación manejado por los SINAC y en particular los CORAC, los corredores biológicos que tratan de fomentar un desarrollo local preservando la conectividad biológica, y los territorios de planificación de desarrollo territorial (consejo de desarrollo territorial de la zona norte, GAM,...). Estas varias lógicas tienen sus limitantes estructurales, con el problema de que conllevan a una fragmentación de las decisiones y de la gestión pública.

3.2. Logros y limitantes de la situación actual

Los principales logros y limitantes de la situación actual se presentan en el Cuadro 5.

Las políticas de conservación (área protegida) pueden ser consideradas como un gran logro. Primero, las áreas protegidas de Costa Rica representan un gran parte del territorio nacional (25%), el cual es uno de los más altos de la región. Además, la gestión de estas áreas protegidas es bastante exitosa ya que se ha logrado reducir la extracción de especies nativas y limitar la tala ilegal. Además, estos resultados han contribuido fuertemente a mantener atractivos turísticos, que contribuyen a sostener la industria turística costarricense que representa un actividad importante por la economía del país.

Conjuntamente con esfuerzos de educación ambiental, la presencia de áreas protegidas han contribuido a una mayor sensibilidad ambiental amplia por parte de la población costarricense rural que vive en áreas cercanas a estas zonas protegidas (Schuit, 2010). Sin embargo, se pueden evidenciar varios limitantes de este modelo en término de desarrollo. Primero, se mantienen esporádicamente conflictos entre las poblaciones cercanas a las áreas protegidas. Intrusiones pueden suceder, y la apropiación del área protegida por la población local puede ser limitada. Adicionalmente, las poblaciones locales que rodean las áreas protegidas viven en condiciones económicas difíciles. Aunque, la contribución de las áreas protegidas es importante para la economía del país en general, análisis más precisos demuestran que el valor agregado es poco para la población local (deficientes encadenamiento productivo). Los últimos modelos de área protegida con una gestión más participativa se enfrentan a varios problemas estructurales : la dificultades de gestión en los CORAC en área de conservación debido a tensiones fuertes entre actores locales sobre el uso de la tierra; y las dificultades organizativa y financiera de los actores de los Corredores Biológicos para realmente gestionar los territorios.

El desempeño de las herramientas para una gestión territorial más integral, a pesar de ser reciente, se enfrentan a varios limitantes estructurales. Tomando como ejemplo los planes reguladores que constituyen los herramientas más formales para regular los usos de los espacios en los territorios con una visión de conservación, de gestión sostenible de los recursos naturales, y las necesidades de desarrollo, se pueden evidenciar varios limitantes

específicas. Primero, en su diseño, la ausencia de participación ciudadana a la definición del plan. Segundo, problemas clásicos en procesos locales de participación como la falta de transparencia en las decisiones, la asimetría de poder entre los diferentes tipos de participantes, hasta riesgo de corrupción. Tercero, se pueden evidenciar problemas de delimitaciones de los territorios, ya que el nivel municipal no es la escala la más adecuada para definir acciones públicas eficaces para ciertos problemas (protección del agua y su tratamiento, manejo de desechos sólidos). Cuarto, cuando se logra tener un plan regulador, se evidencian dificultades para manejar y controlar estos planes, por falta de recursos humanos y financieros dedicados en las municipalidades.

Además de estos limitantes intrínsecos de estos dos enfoques de política, se pueden evidenciar problemas de articulaciones entre las lógicas descendente y ascendente de producción y de implementación de políticas públicas para el desarrollo sostenible. Esta falta de coordinación y articulación entre estas políticas se debe a varios factores. Primero, la lógica y objetivo principal de las administraciones que las llevan a cabo son diferentes entre los que tienen una visión priorizando la conservación de los recursos naturales y que tienen una percepción “negativa” de la población (y las actividades humanas visto como factor de riesgo por la conservación), y por otro lado, los actores sociales que tienen una visión más orientada hacia el desarrollo económico o social. A estas visiones, se suman los problemas de relaciones entre funcionarios de varias instituciones con *modus operandi* diferentes. Además de estos problemas, se suma un problema adicional de diferencia de escala de decisión y de gestión de las herramientas de conservación y de desarrollo territorial. De hecho, el sistema político administrativo reconoce el nivel muy local de las municipalidades (81 cantones en el país), a pesar que las herramientas de conservación son a escala mayor (regional en el caso de Área de Conservación, varios cantones en el caso de corredores biológicos).

Cuadro 5: Logros y limitantes de la situación del ordenamiento territorial en Costa Rica

	Política de conservación (Área Protegida)	Política territorial (planes reguladores)
Logros	25% del territorio nacional en área protegidas Sensibilización de la población (principalmente bosque y biodiversidad)	50% con planes regulatorios
Limitantes específicas	Dificultad de gobernabilidad en el SINAC	Corrupción Poco participación ciudadana Poca capacidad local para implementar
Limitante para el ordenamiento territorial / procesos de desarrollo	Aumenta la diferenciación inter-territorios – equilibrio de desarrollo entre territorios	

Fuentes: Elaboración propia

4 - Conclusión

El ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible es más que una política de conservación basada sobre la segregación de territorios entre territorios dedicados a la conservación y territorio para el desarrollo. Es importante integrar la conciencia ambiental en la planificación territorial para mitigar conflictos ambientales y integrar la como un instrumento de desarrollo.

Se evidencia también una brecha entre el nivel de desarrollo de las política de conservación y la implementación de políticas territoriales que contribuyen al ordenamiento territorial. Esta brecha resulta de una falta de voluntad política por parte del estado, las limitaciones de las estructuras de descentralización así como las dificultades de movilizar los intereses locales.

Si no se consolida una política consistente de ordenamiento territorial (coherente con los actores de los territorios), el tema del ordenamiento territorial será un debate intermitente, como ha sido hasta ahora, y los conflictos al nivel local no se resolverán de manera sistemática o con anticipación.

Para desarrollar este política consistente, se requiere desarrollar un agenda de infestación que permitir 1) entender las articulaciones entre las políticas nacionales (hechos por varios sectores) y el nivel local (entendiendo como los actores locales interpretan, usan, y movilizan estas políticas, 2) entender mejor los factores a raíz de las dinámicas locales.

Bibliografía

Astorga Gättgens A. (2011). *Desafíos en ordenamiento del territorio*. La Nación. San José, Costa Rica. Disponible en <http://www.nacion.com/2011-06-05/Opinion/Agora/Opinion2798324.aspx>

Chaves, S. 2006. *Los 10 años de la Ley Orgánica del Ambiente*. Ponencia preparada para el Duodécimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Echeverri R. y Sotomayor O. (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. CEPAL. Santiago de Chile

Evans S. (1999). *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica* University of Texas Press

Massiris Cabeza Á. (2002). *Ordenación del territorio en América Latina*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. VI, núm. 125. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-125.htm>

Montes Lira P. F. (2001). *El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago, Chile

Recalde D.J. y Zapata R. M. (2007). *La Ordenación del Territorio Instrumento en la gestión de los Recursos Naturales*. EEA La Rioja, Información Técnica Año Nº III — ISSN 1669-323X. Serie Publicaciones del Área de Investigación del INTA EEA La Rioja. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

Schuit, P. 2010. *Livelihood Strategies in the Buffer Zone of La Amistad Biosphere Reserve, Costa Rica*. Tesis M.Sc., Wageningen University. 89 p.

Steinberg P. F. (2001). *Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia* Londres, Massachussetts Institute of Technology